

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM REDISTRIBUSI TANAH EKS HAK ERPACHT

(Suatu studi di Desa Lopana Satu Kecamatan Amurang Timur Kabupaten Minahasa Selatan)

Oleh:

Sinyo Bawintil¹, Herman Najooan², Gustaf J.E Undap³

ABSTRAK

Konflik Agraria adalah salah satu konflik yang sering terjadi di Indonesia, Provinsi Sulawesi utara merupakan salah satu wilayah yang rentan terjadi konflik agraria. Seperti yang terjadi di desa Lopana Satu, kecamatan Amurang Timur, kabupaten Minahasa Selatan, dimana terjadi konflik agrarian akibat adanya ketimpangan terhadap penguasaan dan kepemilikan tanah di atas redistribusi tanah eks hak *erpacht* perkebunan kelapa "*malebu*". Dalam sejarahnya setelah redistribusi tanah eks hak *erpacht* dijadikan sebagai pemukiman pada tahun 1964, pertama kali ditempati oleh 18 kepala keluarga. Luas tanah tersebut adalah 55 Ha. Dan pada tahun 2003 di keluaranlah legalitas hukum atas kepemilikan tanah melalui "PRONA" dengan luas wilayah sekitar 6 Ha. Permasalahan timbul ketika ada beberapa orang datang dengan membawahi bukti legalitas atas kepemilikan tanah tersebut, dan mengklaim bahwa ada tanah yang dimiliki oleh pemegang sertifikat itu, dan sudah ditempati masyarakat desa Lopana Satu. Hal itu tentunya berpotensi menyebabkan terjadi konflik antara masyarakat dan warga pemilik sertifikat-sertifikat tersebut. Hasil penelitian menunjukkan permasalahan implementasi kebijakan redistribusi tanah eks hak *erpacht*, di desa Lopana Satu, Kecamatan Amurang Timur, Kabupaten Minahasa Selatan, belum berjalan baik, disebabkan karena berbagai dimensi implementasi seperti yang dikemukakan Edwards III, yaitu: Komunikasi, Sumber Daya Manusia, Disposisi, termasuk Struktur Birokrasi yang ada, belum maksimal.

Kata Kunci : Redistribusi Tanah, Implementasi Kebijakan.

ABSTRACT

Agrarian conflict is one of the conflicts that often occurs in Indonesia, North Sulawesi Province is one of the areas that is prone to agrarian conflicts. As happened in Lopana Satu village, Amurang Timur sub-district, South Minahasa district, where there was agrarian conflict due to imbalances in land control and ownership over land redistribution of the former erpacht rights of "malebu" coconut plantations. In its history, after the redistribution of the land, the former erpacht rights were made into settlements in 1964, it was first occupied by 18 heads of families. The land area is 55 Ha. And in 2003 the legal legality of land ownership was issued through "PRONA" with an area of about 6 hectares. The problem arose when some people came with proof of legality of ownership of the land, and claimed that there was land that was owned by the certificate holder, and was already occupied by the people of Lopana Satu village. This of course has the potential to cause conflict between the community and the residents who hold these certificates. The results showed that the problem of implementing the land redistribution policy of ex-erpacht rights, in Lopana Satu Village, Amurang Timur District, South Minahasa Regency, has not been going well, due to various dimensions of implementation as stated by Edwards III, namely: Communication, Human Resources, Disposition, including the existing bureaucratic structure, it is not optimal.

Keywords: Land Redistribution, Policy Implementation.

¹ Mahasiswa Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP UNSRAT

² Staf Pengajar FISIP UNSRAT, Selaku Pembimbing 1

³ Staf Pengajar FISIP UNSRAT, Selaku Pembimbing 2

PENDAHULUAN

Sebelum Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya dengan hadirnya pemerintahan Belanda, peraturan-peraturan tentang tanah yang telah di akui oleh masyarakat Indonesia banyak berubah. Dengan adanya pemerintahan Belanda peraturan-peraturan tentang pertanahan diatur oleh dua peraturan, yaitu peraturan adat tentang tanah yang tunduk pada hukum adat, dan peraturan tanah yang tunduk hukum Belanda, misalnya hak *opstal*, hak *erpacht*, dan hak *eigendom*. Adanya kedua peraturan mengenai pertanahan membuat peraturan hukum pertanahan di Indonesia bersifat dualisme. Hal ini menyebabkan adanya tanah-tanah yang disewakan kepada swasta dengan jangka waktu yang panjang dan murah (yaitu *erpacht*), setelah kemerdekaan menjadi permasalahan.

Adapun pengertian tentang redistribusi tanah eks hak *erpacht* yang termuat dalam buku ke-II KUH Perdata menurut pasal 720 dan 721: Hak *erpacht* merupakan hak kebendaan yang memberikan kewenangan yang paling luas kepada pemegang haknya untuk menikmati sepenuhnya akan kegunaan tanah kepunyaan pihak lain. Pemegang Hak *Erpacht* boleh menggunakan kewenangan yang terkandung dalam hak *eigendom* atas tanah. jika melihat lebih jauh tentang prinsip Redistribusi tanah eks hak *erpacht* dalam hukum eropa berbeda perinsipnya dengan Hak Guna Usaha yang tertuang dalam UUPA No. 5 Tahun 1960.

Setelah kemerdekaan Negara Indonesia, dengan menyadari pentingnya tanah dan nilai-nilai yang terkandung didalamnya maka Negara Kesatuan Republik Indonesia merumuskan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai berikut : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Amanat konstitusional sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 mempertegas pemberian kekuasaan pada Negara untuk mengatur sumber daya alam yang terkandung di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia bertujuan untuk kesejahteraan rakyat Indonesia.

Sejak berlakunya UUPA No. 5 Tahun 1960 tanggal 24 september masih diberikan tenggang waktu selama dua puluh tahun sampai dengan 24 september tahun 1980 dan setelah itu harus dikonversikan kedalam UUPA No. 5 Tahun 1960 jika tidak, secara langsung akan dikuasai oleh negara Indonesia sesuai dengan amanat UUPA No. 5 1960.

Dalam rangka mewujudkan amanat pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 maka diterbitkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pada tanggal 24 september 1960. Penetapan Undang-Undang Pokok Agraria membawa tatanan kewibawa Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai suatu Bangsa yang merdeka, hadirnya hukum agraria nasional yang menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia menggantikan hukum agraria kolonial yang bersifat dualisme. Setelah penegasan Undang-undang Pokok Agraria yang merupakan turunan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat 3 untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya untuk kesejahteraan rakyat Indonesia, sebagaimana ditetapkan pada isi UU Nomor 5 tahun 1960 pasal 2 ayat 1 dan 2 menyatakan :

- 1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, Air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- 2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Konflik Agraria adalah salah satu konflik yang sering terjadi di Indonesia, Provinsi Sulawesi utara merupakan salah satu wilayah yang rentan terjadi konflik agraria. Seperti yang terjadi didesa Lopana Satu kecamatan Amurang Timur kabupaten Minahasa Selatan, akibat adanya ketimpangan terhadap penguasaan dan kepemilikan tanah Redistribusi eks hak *erpacht* perkebunan kelapa

"malebu" , telah menyebabkan munculnya potensi konflik. Dalam sejarahnya setelah Redistribusi tanah eks hak *erpacht* dijadikan sebagai pemukiman pada tahun 1964, pertama kali ditempati oleh 18 kepala keluarga dimana luas tanah tersebut mencapai 55 Ha. Dan pada tahun 2003 di keluarkanlah legalitas hukum atas kepemilikan tanah melalui "PRONA" dengan luas wilayah sekitar 6 Ha, akan tetapi menurut informasi dari tokoh-tokoh masyarakat dan pemerintah desa Lopana Satu ternyata pada tahun 1982 sudah diterbitkan sertifikat dengan terbagi dari 47 pemegang sertifikat. Tetapi dalam gambar letak tanah disertifikat, letaknya hampir sama dari utara, timur, selatan, barat, (tanah dikuasai negara).

Seiring perkembangan dan bertambahnya jumlah penduduk, pada 21 juni 2010, melalui sidang paripurna DPRD Kabupaten Minahasa Selatan desa Lopana Satu dimekarkan dari desa Lopana dan diresmikan pada tanggal 26 juli 2010 dengan Jumlah kepala keluarga 412 KK. Karena kepadatan penduduk, berdasarkan uraian diatas bahwa masih ada 49 Ha tanah yang masih tersisa dan masyarakat desa Lopana Satu telah banyak menduduki tanah eks perkebunan kelapa yang katanya sudah dikeluarkan sertifikat itu. Namun kepemilikan bukan warga desa Lopana Satu, kecamatan Amurang Timur, bahkan sampai saat ini objek tanah dari pemegang sertifikat tidak diketahui keberadaannya karena tidak jelas letak, posisi, dan batas-batasnya. Ironisnya, masyarakat desa Lopana Satu ada yang telah membuat pemisahan kepemilikan yang berdasar dari 47 sertifikat itu, dan pengurusannya tidak pernah melalui pemerintah desa.

Masalahan lain yang muncul ketika ada beberapa orang datang dengan membawa bukti legalitas atas kepemilikan tanah tersebut dan mengklaim bahwa ada tanah yang dimiliki oleh pemegang sertifikat itu, dan telah ditempati masyarakat desa Lopana Satu. Hal ini bukan tidak mungkin akan menyebabkan terjadinya konflik antara masyarakat dan pemilik sertifikat-sertifikat tersebut.

Padahal sesuai dengan Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, di pasal 2 menyebutkan, bahwa reformasi agrarian dilakukan untuk: (a) mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan. (b) menangani sengketa dan konflik agraria. Dan pasal 3 ayat (1) tentang: penyelenggaraan Reforma Agraria sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

TINJAUAN PUSTAKA

Menurut Edwards III ((1980), pelaksanaan kebijakan dapat diartikan sebagai bagian dari tahapan proses kebijaksanaan, yang posisinya berada diantara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan tersebut (*output, outcome*). Edwards III, (yang dikutip Winarno, 2008: 90-92), juga mengidentifikasi aspek-aspek yang diduga kuat berkontribusi pada pelaksanaan kebijakan, yaitu: komunikasi, sumberdaya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Keempat faktor ini sangat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan karena bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan. Faktor-faktor dimaksud adalah :

a. Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif akan terjadi apabila komunikasi berlangsung dengan baik, sehingga setiap keputusan/kebijakan harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian-bagian yang tepat secara konsisten. Komunikasi diperlukan agar pembuat kebijakan dan para implementor semakin konsisiten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat dengan memperhatikan aspek transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

Yang dimaksudkan dengan komunikasi adalah Komunikasi mempengaruhi pelaksanaan kebijakan publik, dimana komunikasi yang tidak baik dapat menimbulkan dampak-dampak buruk bagi pelaksanaan kebijakan. Dimensi komunikasi yang dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan publik diantaranya: transmisi, konsistensi, dan kejelasan. Pencapaian keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik mensyaratkan pelaksana untuk mengetahui yang harus dilakukan

secara jelas; tujuan dan sasaran kebijakan harus diinformasikan kepada kelompok sasaran (masyarakat) sehingga dapat mengurangi kesenjangan antara rencana dan pelaksanaan kebijakan. Apabila penyampaian informasi tentang tujuan dan sasaran suatu kebijakan kepada kelompok sasaran tidak jelas, dimungkinkan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

b. Sumber daya

Sumber daya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Maksudnya dalam pelaksanaan kebijakan harus ditunjang oleh ketersediaan sumberdaya (manusia, materi, dan metoda) pelaksanaan kebijakan publik perlu dilakukan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber daya yang diperlukan maka pelaksanaan kebijakan akan cenderung tidak dapat dilaksanakan secara efektif. Tanpa dukungan sumberdaya kebijakan hanya akan menjadi dokumen yang tidak diwujudkan untuk memberikan pemecahan masalah yang ada di masyarakat, atau upaya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

c. Disposisi

Disposisi yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program/kebijakan. Apabila pelaksana kebijakan memiliki disposisi yang baik, maka dia diduga kuat akan menjalankan kebijakan dengan baik, sebaliknya apabila pelaksana kebijakan memiliki sikap atau cara pandang yang berbeda dengan maksud dan arah dari kebijakan, maka dimungkinkan proses pelaksanaan kebijakan tersebut tidak akan efektif dan efisien. Disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan dukungan atau hambatan terhadap pelaksanaan kebijakan tergantung kompetensi, kesesuaian dan sikap dari pelaksana.

d. Kewenangan/Struktur birokrasi

Struktur birokrasi menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui standar operating procedure (SOP) yang dicantumkan dalam guideline program/kebijakan. Maksudnya. Kewenangan ini berkaitan dengan struktur birokrasi yang melekat pada posisi/strata kelembagaan atau individu sebagai pelaksana kebijakan. Karakteristik utama dari birokrasi umumnya tertuang dalam prosedur kerja atau *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi organisasi. Faktor tujuan dan sasaran, komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan kewenangan/struktur birokrasi sebagaimana telah disebutkan akan mempengaruhi tingkat keberhasilan dan kegagalan implementasi suatu kebijakan publik.

Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (dalam Subarsono, 2005:101), mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor- faktor tersebut diantaranya:

- a) Kondisi lingkungan, Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosial kultural serta keterlibatan penerima program.
- b) Hubungan antar organisasi, Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- c) Sumberdaya organisasi untuk implementasi program, Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya baik sumberdaya manusia (human resources) maupun sumberdaya non-manusia (non human resources).
- d) Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana Yang dimaksud karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan

yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

Model proses implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn (dalam Abdul Wahab, 2016:164-165) di teori Van Meter dan Van Horn beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yaitu jenis penelitian yang memberikan gambaran atau uraian suatu keadaan pada objek yang diteliti. Data yang terkumpul akan dianalisa secara kualitatif, jenis data kualitatif adalah data yang dinyatakan dalam bentuk kata, kalimat dan gambar (Sugiyono,2005:15). Menurut Bogdan dan Taylor (dalam Moleong,2010) metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa informasi tertulis dan lisan dari seseorang dan perilaku yang diamati. Sehingga dapat disimpulkan bahwa penelitian kualitatif merupakan penelitian sosial yang berusaha mendekati kenyataan sosial yang saling membentuk kenyataan dengan menghasilkan data-data deskriptif berupa kata-kata, gambaran dan catatan dalam tampilan yang apa adanya.

Data yang dikumpulkan melalui penelitian ini adalah data yang sesuai dengan objek penelitian, yaitu data menyangkut implementasi kebijakan pemerintah dalam redistribusi Redistribusi tanah eks hak *erpacht* di desa Lopana Satu, Kecamatan Amurang Timur, Kabupten Minahasa Selatan.

Pemilihan informan dilakukan secara *purposive sampling*. teknik *purposive sampling* digunakan untuk mengarahkan pengumpulan data sesuai dengan kebutuhan melalui penyeleksian informan yang menguasai permasalahan secara mendalam serta dapat dipercaya untuk menjadi sumber data. Dengan demikian informan dalam penelitian ini adalah :

1. Kepala Seksi Penataan dan Pertanahan Kabupaten Minahasa Selatan
2. Sekretaris Desa Lopana Satu, Kecamatan Amurang Timur Kabupaten Minahasa Selatan
3. Masyarakat Desa Lopana Satu, Kecamatan Amurang Timur, Kabupaten Minahasa Selatan (4 orang)

Fokus penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pemerintah dalam redistribusi tanah eks hak *erpacht* di desa Lopana Satu, kecamatan Amurang Timur, kabupaten Minahasa Selatan”, yang dikaji melalui teori Edward III, tentang mengidentifikasikan aspek-aspek yang diduga kuat berkontribusi pada pelaksanaan kebijakan, yaitu: komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan kewenangan/struktur birokrasi.

Data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder, dengan rincian sebagai berikut:

1. Data primer di peroleh melalui :
 - a. Wawancara, yaitu melakukan tanya jawab langsung dengan pihak terkait mengenai hal-hal yang belum jelas, untuk pelengkap perolehan data informasi. Wawancara merupakan alat utama dalam penelitian deskriptif kualitatif.
 - b. Observasi, yaitu melakukan pengamatan langsung dengan melakukan pencatatan terhadap gejala-gejala yang di jumpai di lapangan.
2. Data sekunder diperoleh melalui :
 - a. Penelitian kepustakaan, di lakukan dengan cara mempelajari sejumlah tulisan, buku karangan ilmiah serta peraturan perundangan yang relevan dengan penelitian.
 - b. Penelitian lapangan, dimana data di peroleh dengan melakukan studi lapangan.

Dalam melakukan analisa digunakan teknik dikembangkan oleh Miles dan Huberman (dalam Nugroho, 2014:121), di gambarkan sebagai berikut: analisis data kualitatif terdiri dari tiga langkah, yaitu reduksi data, yang berkenan dengan proses seleksi, fokus, penyederhanaan, abstraksi, dan transformasi data yang muncul dalam catatan penelitian atau transkripsi; penyajian data, yaitu penataan data sedemikian rupa sehingga dimungkinkan untuk ditarik kesimpulan; dan penarikan kesimpulan/verifikasi, yaitu penarikan kesimpulan penelitian yang sekaligus merupakan verifikasi penelitian.

HASIL PENELITIAN

Implementasi kebijakan Redistribusi tanah eks hak *erpacht* yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional, Kabupaten Minahasa jika dilihat dari empat dimensi implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edward III yaitu: komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi/organisasi, dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Komunikasi

Menurut teori/model implementasi kebijakan dari Edward III, bahwa komunikasi merupakan aspek pertama-tama harus ada agar pelaksanaan kebijakan efektif. Komunikasi disini adalah berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi publik dan terutama pemangku kepentingan. Kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik dan efektif jika terjadi komunikasi yang intens dan konsisten antara pelaksana kebijakan/program dengan para pemangku kepentingan atau masyarakat umum. Dengan komunikasi maka tujuan dan sasaran dari kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atau penolakan atas kebijakan tersebut.

Komunikasi menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan dan pemahaman pada kebijakan maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya. Menurut Edward III ada tiga hal penting dalam dimensi komunikasi ini yaitu (1) transmisi yaitu cara informasi disampaikan kepada public; (2) kejelasan informasi yang disampaikan; dan (3) konsistensi penyampaian informasi itu.

Temuan penelitian terkait dimensi komunikasi dilihat dari bagaimana kebijakan Redistribusi tanah eks hak *erpacht* dikomunikasikan kepada semua pihak terkait, terutama kepada masyarakat yang merupakan sasaran dari kebijakan tersebut, dan komunikasi dengan instansi terkait mengenai pelaksanaannya program ini, menunjukkan bahwa komunikasi dalam rangka implementasi kebijakan Redistribusi tanah eks hak *erpacht* dilaksanakan namun tidak efektif. kebijakan Redistribusi tanah eks hak *erpacht* hanya disampaikan kepada oknum-oknum tertentu yang memiliki kekuasaan dan kepentingan.

Padahal, menurut Edward III menyebutkan bahwa komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Informasi kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan dapat mengetahui, apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan lakukan untuk melaksanakan kebijakan publik agar apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan.

2. Sumberdaya

Syarat berjalannya suatu pemerintahan adalah kepemilikan terhadap sumberdaya yang mumpuni. Implementasi kebijakan tidak efektif apabila para implementor kekurangan sumberdaya yang penting untuk melaksanakan kebijakan. Pentingnya sumberdaya dalam implementasi kebijakan mendapat perhatian dari Edward III yang menyatakan "kurangnya sumberdaya akan berakibat ketidakefektifan pelaksanaan/penerapan kebijakan. Sumberdaya yang dimaksud mencakup terutama adalah: (1) sumberdaya manusia; (2) sarana dan prasarana; (3) sumberdaya finansial. Sumberdaya manusia berkenaan dengan kecukupan baik kuantitas maupun kualitas implementor/pelaksana kebijakan; Sedangkan sumberdaya finansial menyangkut ketersediaan atau kecukupan dana untuk sebuah kebijakan, termasuk sarana dan prasarana untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

Pada penelitian ini terkait dimensi sumberdaya dilihat dari kemampuan sumber daya manusia yang ada pada Badan Pertanahan Nasional kabupaten Minahasa Selatan, dan kecukupan biaya operasional serta sarana dan prasarana kerja dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sumberdaya manusia pegawai untuk pelaksanaan kebijakan Redistribusi tanah eks hak *erpacht* secara kuantitas belum memadai namun secara kualitas cukup memadai. Sumber daya manusia pegawai sudah cukup baik dilihat dari tingkat pendidikan dan pengalaman kerja dimana

semua pegawai berpendidikan perguruan tinggi dan umumnya sudah punya pengalaman kerja yang memadai dalam melaksanakan kebijakan Redistribusi tanah eks hak *erpacht*, sarana dan fasilitas sudah cukup baik dan sesuai dengan kerja serta Sumberdaya finansial untuk pelaksanaan kebijakan Redistribusi tanah eks hak *erpacht* cukup memadai dilihat dari dana/biaya operasional yang dialokasikan dengan dana tunjangan kinerja yang telah di anggarkan di APBN.

3. Disposisi (Sikap Pelaksana)

Menurut Edward III bahwa jika para implementor/pelaksana ingin melaksanakan sebuah kebijakan tertentu, maka mereka harus dapat melaksanakan apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan; tetapi ketika sikap atau pandangan para pelaksana berbeda dengan si pembuat kebijakan maka proses pelaksanaan sebuah kebijakan akan menjadi kompleks. Berkenaan dengan hal tersebut maka menurut Edward III disposisi (*disposition*) merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Disposisi ini berkenaan dengan kesediaan/komitmen, konsistensi dan kejujuran dari para implementor/pelaksana untuk melaksanakan kebijakan dengan baik dan benar, serta tingkat demokrasi dalam pelaksanaannya.

Temuan penelitian memberikan gambaran bahwa komitmen pegawai untuk melaksanakan kebijakan pemerintah dalam redistribusi tanah eks hak *erpacht* didesa Lopana Satu belum efektif dilihat dari kesungguhan dan semangat kerja. Konsistensi pegawai dalam melaksanakan kebijakan ini belum baik dan efektif juga. Kejujuran pegawai juga dalam menjalankan kebijakan ini perlu ada evaluasi dari pimpinan ditunjukkan oleh adanya kasus-kasus penyimpangan atau penyelewengan tugas seperti adanya kerja sama dengan orang-orang tertentu (kolusi), nepotisme, dan lainnya yang dilakukan oleh pegawai. Tingkat demokratis pegawai dalam melaksanakan kebijakan Redistribusi ini juga belum cukup baik dilihat dari sikap pegawai dalam memberikan pelayanan yang tidak berorientasi pada kebutuhan dan kepentingan masyarakat sebagai prioritas dalam memperoleh kebijakan Redistribusi tanah ini.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi menurut Edward III merupakan faktor penting ke empat dalam implementasi kebijakan publik. Struktur birokrasi ini mencakup dua aspek penting yaitu (1) mekanisme atau standar prosedur pelaksanaan (Standard Operating Procedur atau SOP); dan (2) struktur organisasi atau pembagian kerja. Dikatakan oleh Edward III, bahwa para pelaksana kebijakan mungkin telah mengetahui apa yang harus mereka lakukan, dan mereka memiliki sikap dan sumberdaya yang cukup untuk melaksanakan kebijakan, tetapi mereka mungkin akan terhambat dalam pelaksanaan kebijakan oleh struktur birokrasi yang menonjol, yaitu standar prosedur pelaksanaan (SOP) dan pembagian kerja. Standar prosedur pelaksanaan atau standard operating procedur (SOP) yang dicantumkan dalam *guideline* kebijakan/program. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistimatis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor/pelaksana kebijakan. Struktur organisasi yang didesain secara ringkas, tidak berbelit dan bersifat fleksibel, serta adanya pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas dapat mencegah terjadinya ketimpangan tugas dalam proses pelaksanaan/penerapan suatu kebijakan.

Temuan penelitian menggambarkan struktur birokrasi di Badan Pertanahan Kabupaten Minahasa Selatan, belum tertata dengan baik. Selain itu, mekanisme pengurusan masih terlihat masih berbelit-belit. Hal ini yang digambarkan oleh Edward III sebagai salah satu factor penghambat efektifnya implementasi pelayanan public.

PENUTUP

Implementasi kebijakan redistribusi tanah eks hak *erpacht* di Badan Pertanahan Kabupaten Minahasa Selatan, dapat dikatakan belum efektif. Hal itu terlihat dari beberapa indikator yang dipakai untuk mengukur efektifitas implmentasi kebijakan yang diberikan Edward III, didapati belum maksimal. Dari sisi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, masih banyak yang

perlu dibenahi. Misalnya dari sisi komunikasi, dalam rangka implementasi kebijakan Redistribusi tanah eks hak *erpacht* yang dilaksanakan Badan Pertanahan Nasional kabupaten Minahasa Selatan komunikasi sudah dilaksanakan namun belum efektif. Karena itu hanya disampaikan kepada oknum-oknum tertentu yang memiliki kekuasaan dan kepentingan serta informasi ini belum disampaikan kepada masyarakat yang adalah penerima program redistribusi tanah.

Dari sisi sumberdaya manusia, pegawai untuk pelaksanaan kebijakan Redistribusi tanah eks hak *erpacht* secara kuantitas belum memadai. Memang secara kualitas sudah cukup baik dilihat dari tingkat pendidikan dan pengalaman kerja, dan dari sisi sarana dan prasarana sudah memadai untuk pelaksanaan kebijakan ini agar bisa sesuai dengan kerja yang ada. Memang juga diakui, sumberdaya finansial untuk pelaksanaan program ini cukup memadai dilihat dari dana/biaya operasional yang dialokasikan melalui dana tunjangan kerja yang di anggarkan di APBN.

Salah satu factor utama penyebab tidak efektifnya implementasi kebijakan redistribusi tanah eks hak *erpacht*, adalah terkait factor disposisi (sikap pegawai) dalam melaksanakan kebijakan redistribusi tanah. Temuan penelitian menggambarkan terkait hal ini, sikap pegawai sangat tidak baik dilihat dari komitmen, konsistensi, kejujuran, dan sikap demokratis, dalam melaksanakan kebijakan redistribusi tanah eks hak *erpacht* didesa Lopana Satu.

Selain itu struktur birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan redistribusitanah eks hak *erpacht* didesa Lopana Satu belum tertata dengan baik dan tidak efektif dilihat dari mekanisme pelayanan yang terlalu berbelit-belit walaupun mempunyai SOP (*Standard Operating Procedur*) yang jelas, sistimatis namun cukup rumit.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. (2008). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi Kedua. Bumi Aksara. Jakarta.
- Boedi Harsono, (2013). *Hukum Agraria Indonesia*, Jilid I, Perpustakaan Nasional, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta.
- Edward III, George C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Indiahono, D. (2009). *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Gava Media Yogyakarta : Gava Media.
- Moleong, L.J. (2010). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosda Karya.
- Nugroho, R. (2014). *Metodologi Penelitian Kebijakan*. Cetakan Kedua, Yogyakarta: Pustaka Pelajar .
- Subarsono AG, (2005), *Analisis Kebijakan Publik Konsep: Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Sugiyono, (2005). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfa Beta
- Winarno, Budi. (2008). *Kebijakan Publik (teori dan proses)*. Jakarta: Media Pressindo.

Sumber- sumber lainnya:

- Undang-undang Dasar 1945 pasal 33
- Undang-undang No 5 Tahun 1960 Tentang penguasaan atas tanah
- Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian
- Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian Perubahan Dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961
- Peraturan presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria